



ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Transformacja ekologiczna
Wkład RRF nie jest jasny

Spis treści

I.	ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE	2
II.	ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO 3	
1.	Wkład w ramach RRF i KPO w transformację ekologiczną	3
2.	Wdrażanie działań w ramach RRF przyczynia się do transformacji ekologicznej	5
3.	Sprawozdawczość w ramach RRF dotycząca wydatków na rzecz klimatu i transformacji ekologicznej	7
III.	ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO.....	8
	Zalecenie 1: Lepsze oszacowanie wydatków na rzecz klimatu w ramach przyszłych instrumentów 8	
	Zalecenie 2: Zapewnienie odpowiedniego projektowania przyszłych instrumentów finansowania, które mają wspierać cele i wartości docelowe w zakresie klimatu i środowiska.....	9
	Zalecenie 3 – Zwiększenie skuteczności działań na rzecz transformacji ekologicznej.....	9
	Zalecenie 4 – Ulepszenie sprawozdawczości w zakresie wydatków na rzecz klimatu w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	11

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#), i jest publikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) zapewnia państwom członkowskim bezprecedensowe wsparcie finansowe, które ma zagwarantować, że UE wyjdzie z pandemii COVID-19 silniejsza i bardziej odporna. Struktura RRF jako programu opartego na wynikach oznacza, że płatności opierają się na zadowalającym wypełnieniu możliwych do zweryfikowania kamieni milowych i wartości docelowych wykazujących postępy w realizacji poszczególnych reform i inwestycji, do których zobowiązały się państwa członkowskie w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności (KPO). Struktura ta wiąże się z pewnymi ograniczeniami, ale w połączeniu z minimalnymi wymogami dotyczącymi alokacji zapewnia, aby państwa członkowskie w szczególności sposób uwzględniały zieloną transformację i transformację cyfrową poprzez zarówno reformy, jak i inwestycje, a tym samym wnosi istotny wkład w realizację tych celów polityki UE. Komisja przypomina, że struktura RRF jako instrumentu opartego na wynikach odzwierciedla również zalecenie 6–3 zawarte w sprawozdaniu rocznym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r., w którym wskazano, że „podczas ponownego rozpatrywania koncepcji i mechanizmów wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po 2020 r. Komisja powinna w większym stopniu ukierunkować programy na wyniki. Ponadto powinna uprościć mechanizm dokonywania płatności, zachęcając w odpowiednich przypadkach do wprowadzenia takich rozwiązań, które uzależniałyby poziom płatności od osiągniętych wyników, w miejsce tych, które polegają po prostu na zwrocie kosztów”. Komisja zauważa, że RRF pokazuje zalety i mocne strony instrumentów opartych na wynikach, w szczególności w celu wspierania wdrażania reform, o czym świadczy ocena śródkresowa RRF¹.

Trybunał nie zgadza się z niektórymi współczynnikami, które są częścią metodyki obliczania wkładu planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO) na rzecz klimatu. Komisja zauważa, że jest zobowiązana do stosowania metodyki i konkretnych współczynników określonych w podstawie prawnej. Ponieważ Trybunał nie wykrył żadnego błędu w obliczeniach Komisji², wniosek Trybunału dotyczący „prawdopodobieństwa przeszacowania” o kwotę 34,5 mld EUR jest zatem matematyczną konsekwencją zastosowania przez Trybunał bardziej konserwatywnych współczynników klimatycznych niż współczynniki przewidziane w rozporządzeniu³.⁴ Ponadto chociaż rozporządzenie w sprawie RRF przewiduje możliwość *zwiększenia* przewidzianych współczynników w odniesieniu do konkretnych działań w celu uwzględnienia towarzyszących im reform, nie przewiduje ono możliwości obniżenia współczynników ustalonych przez współprawodawców⁵. Komisja nie zgadza się z podejściem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego polegającym na odejściu od metodyki przewidzianej w podstawie prawnej, którą Komisja i państwa członkowskie są zobowiązane stosować.

Komisja nie jest w stanie zaakceptować wszystkich zaleceń Trybunału. Co do zasady Komisja nie może przesądzać o strukturze przyszłych wniosków ustawodawczych i instrumentów, których treść zależy od przysługującego Komisji prawa inicjatywy, a także od decyzji współprawodawców. W związku z tym Komisja nie jest w stanie zapewnić, aby w przyszłych instrumentach działania związane z klimatem zostały przedstawione z podziałem na bardziej szczegółowym poziomie i powiązane z odpowiednim i możliwym do uzasadnienia wkładem na rzecz klimatu, ponieważ jest to decyzja polityczna, która należy do przyszłego kolegium i współprawodawców i wymaga poparcia

¹ Ocena śródkresowa Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, SWD(2024) 70 final.

² Uwagi Trybunału nr 19–23 i 73 oraz rys. 8.

³ Więcej informacji na temat monitorowania wydatków na cele związane z klimatem i konkretnych współczynników można znaleźć w odpowiedziach Komisji na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 09/2022 pt. *Wydatki na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020*.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf

⁴ Uwaga Trybunału nr 73.

⁵ Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 18 ust. 4 lit. e), art. 19 ust. 3 lit. e) i załącznik V pkt 2 ppkt 2.5.

odpowiednią oceną skutków zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa. Z tych powodów Komisja nie przyjmuje zalecenia 1.

Komisja jest natomiast gotowa ocenić, w jaki sposób przyszłe instrumenty służące realizacji celów klimatycznych UE i osiągnięciu wartości docelowych dostarczyłyby informacji na temat rzeczywistego wkładu w ich osiągnięcie; a także uwzględnić inwestycje istotne z punktu widzenia celów klimatycznych i środowiskowych w ramach monitorowania i oceny wyników. W związku z tym Komisja jest w stanie częściowo przyjąć zalecenia 2 lit. a) i b) w miarę możliwości i zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa. Jeżeli chodzi o zalecenie 3 lit. a), Komisja nie akceptuje tego zalecenia, ponieważ nie zgadza się, że wystąpiły niespójności w stosowaniu zasady „nie czyń poważnych szkód”, i przypomina, że zgodnie z wytycznymi technicznymi dotyczącymi zasady „nie czyń poważnych szkód” państwa członkowskie są wyraźnie uprawnione do stosowania uproszczonego podejścia. Ponadto Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 3 lit. b) i będzie zachęcać państwa członkowskie do uwzględnienia kamieni milowych i wartości docelowych w celu pomiaru stopnia realizacji działań, chociaż nie może ich do tego zobowiązać. Jednocześnie w odniesieniu do zalecenia 4 Komisja przypomina, że rozporządzenie w sprawie RRF nie ustanawia podstawy prawnej do publikowania danych dotyczących wydatków i wyraźnie przewiduje, że sprawozdawczość *ex post* będzie „oparta na zestawieniu szacunkowych wydatków”.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Wkład w ramach RRF i KPO w transformację ekologiczną

Aby ustanowić reformy i inwestycje warunkujące otrzymanie funduszy w ramach RRF, każde państwo członkowskie przedstawia plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO), który ocenia Komisja i ostatecznie przyjmuje Rada. Jednym z warunków pozytywnej oceny jest wykazanie przez państwo członkowskie oraz potwierdzenie przez Komisję w drodze oceny, „czy plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera działania skutecznie przyczyniające się do zielonej transformacji, w tym do bioróżnorodności, lub do sprostania związanym z tym wyzwaniom, czy odpowiadają one kwocie wynoszącej co najmniej 37 % łącznej alokacji w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności”⁶. Metodyka obliczania wkładu KPO na rzecz klimatu została uzgodniona przez obu współprawodawców. Załącznik VI do rozporządzenia w sprawie RRF zawiera wykaz obszarów interwencji z określonymi współczynnikami klimatycznymi. Metodyka ta zapewnia spójność monitorowania we wszystkich państwach członkowskich i jest łatwa w stosowaniu bez nakładania zbędnych obciążeń administracyjnych na organy krajowe.

Rozporządzenie w sprawie RRF wymaga, aby alokacja na cele klimatyczne była oceniana *ex ante* na podstawie szacunkowych kosztów przedstawionych przez państwa członkowskie w KPO. Wkład RRF na rzecz klimatu jest zatem oceniany w przybliżeniu, co jest nieodłącznym elementem stosowanej metodyki, struktury programu, dostępnych dowodów i zdolności administracyjnych. Pewna kwota niedoszacowania i przeszacowania rzeczywistego wkładu planu na rzecz klimatu jest zatem naturalną cechą rozporządzenia.

Działania zawarte w KPO różnią się pod względem wielkości, a w niektórych przypadkach niektóre elementy pojedynczej inwestycji lub reformy mogą mieć różny wpływ na cele klimatyczne. W związku

⁶ Rozporządzenie (UE) 2021/241 (rozporządzenie w sprawie RRF), art. 19 ust. 3 lit. e).

z tym Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi, podzieliła niektóre środki, aby powiązać je z więcej niż jednym obszarem interwencji („poddziałania”), w którym dostępne były wystarczające informacje, w celu uniknięcia przeszacowania wkładu działań na rzecz klimatu. W istocie ponad 1 800 poddziałań w 27 KPO oznacza, że znaczna liczba działań została podzielona, aby zapewnić bardziej precyzyjne obliczenie wkładu na rzecz klimatu. W przypadkach gdy obszary interwencji odpowiadały całemu działaniu lub gdy jego współczynnik klimatyczny uwzględniał w odpowiedni sposób ogólny charakter działania, stosowano jeden obszar interwencji w odniesieniu do takiego działania⁷. Komisja uważa, że podział działań doprowadził do bardziej precyzyjnego stosowania obszarów interwencji na rzecz klimatu i dokładniejszego oszacowania wkładu na rzecz klimatu, a zatem nie uważa, że doszło do przeszacowania z powodu niewystarczającego podziału niektórych działań⁸.

Komisja zauważa, że Europejski Trybunał Obrachunkowy stosuje niższe współczynniki w porównaniu ze współczynnikami określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z uwagi na fakt, że budowa infrastruktury kolejowej i budynków pociąga za sobą znaczne emisje gazów cieplarnianych oraz że sieci elektroenergetyczne, nawet jeśli wspierają sieci wykorzystujące odnawialne źródła energii, mogą również transportować energię ze źródeł nieodnawialnych. Ustalenie Trybunału dotyczące prawdopodobnego przeszacowania wkładu KPO na rzecz klimatu wynika z decyzji, aby oprzeć obliczenia dotyczące wkładu KPO na rzecz klimatu na współczynnikach *niższych* niż współczynniki określone przez współprawodawców (40 % zamiast 100 % i 0 % zamiast 40 %)⁹. Stwierdzenie Trybunału dotyczące „prawdopodobnego przeszacowania” wynoszącego 34,5 mld EUR jest zatem matematyczną konsekwencją takich wyborów¹⁰. Komisja zauważa, że chociaż rozporządzenie w sprawie RRF przewiduje możliwość *zwiększenia* przewidzianych współczynników w odniesieniu do konkretnych działań w celu uwzględnienia towarzyszących im reform, nie przewiduje ono możliwości ani metodyki obniżenia lub ponownej oceny współczynników określonych przez współprawodawców¹¹. Komisja nie zgadza się zatem z podejściem Trybunału polegającym na odejściu od metodyki przewidzianej w podstawie prawnej, którą Komisja i państwa członkowskie są zobowiązane stosować. Jeżeli chodzi o poziom współczynników klimatycznych kwestionowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do inwestycji w infrastrukturę kolejową i sieci elektroenergetyczne, Komisja odsyła do opinii wyrażonych w odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 09/2022. Komisja wskazuje w szczególności, że według Trybunału nawet infrastruktura kolejowa dla pociągów elektrycznych lub bezemisyjnych nie wnosi istotnego wkładu w realizację celów klimatycznych i w związku z tym przypisuje współczynnik klimatyczny wynoszący 40 % (w przeciwieństwie do 100 % jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie RRF). Komisja uważa, że w przypadku każdego działania wybór odpowiednich obszarów interwencji i ich współczynników klimatycznych określonych przez współprawodawców odzwierciedla w odpowiedni sposób wkład tych inwestycji w realizację celów klimatycznych. Aby zilustrować ten argument, Komisja pragnie zauważyć, że ograniczenia sieciowe stają się jednym z głównych wąskich gardeł w kontekście transformacji ekologicznej¹².

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ustalenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym cel ilościowy w zakresie wydatków skłonił państwa członkowskie do włączenia do swoich KPO działań mających związek z klimatem¹³. Komisja z zadowoleniem przyjmuje również fakt, że

⁷ SWD(2021) 12, s. 38.

⁸ Uwagi Trybunału nr 21 i 72.

⁹ Rys. Trybunału nr 8.

¹⁰ Uwagi Trybunału nr 23, 73.

¹¹ Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 18 ust. 4 lit. e), art. 19 ust. 3 lit. e) i załącznik V pkt 2 ppkt 2.5.

¹² Więcej informacji na temat monitorowania wydatków na cele związane z klimatem i konkretnych współczynników można znaleźć w odpowiedziach Komisji na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 09/2022 pt. *Wydatki na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020*.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf

¹³ Uwagi Trybunału nr 25–27.

Europejski Trybunał Obrachunkowy uznaje, iż w wytycznych Komisji zachęcano państwa członkowskie do wskazania i uwzględnienia dojrzałych projektów w planach odbudowy i zwiększania odporności¹⁴. Komisja nie podziela jednak opinii Trybunału, że działania na rzecz utrzymania odnawialnych źródeł energii lub kolei można uznać za część powtarzających się wydatków krajowych w rozumieniu rozporządzenia w sprawie RRF¹⁵.

W odniesieniu do próby 55 (pod)działań Trybunał przeanalizował opisy działań zawarte w decyzjach wykonawczych Rady i w KPO i na tej podstawie uważa, że wykorzystanie obszarów interwencji i współczynników klimatycznych było odpowiednie tylko w 36 przypadkach. Według Trybunału w 12 przypadkach bardziej odpowiedni jest inny obszar interwencji¹⁶. Komisja nie podziela opinii Trybunału na temat tych przypadków, z których trzy przedstawiono na rys. 10. Komisja zauważa na przykład, że chorwacki „program rozwoju publicznego zaopatrzenia w wodę – technologie cyfrowe” ma na celu zainstalowanie urządzeń do pomiaru przepływu wody w celu wykrywania wycieków wody, a ostatecznie ograniczenia takich wycieków, co w pełni odpowiada obszarowi interwencji przypisanemu do tego poddziałania¹⁷.

Trybunał uważa, że przy obliczaniu wkładu danego działania na rzecz klimatu nie należy uwzględniać kosztów administracyjnych, które w słowackim KPO włączono do szacunkowych kosztów niektórych działań. Zgodnie z metodyką monitorowania wydatków na cele związane z klimatem obszar interwencji musi odzwierciedlać ukierunkowanie na klimat, cel lub oczekiwany wynik działania jako całości, a części działania nie można oceniać oddzielnie. W stosownych przypadkach krajowe wydatki administracyjne niezbędne do nadzorowania prawidłowej realizacji inwestycji lub reformy mogą zatem zdaniem Komisji zostać prawidłowo uwzględnione w tych obliczeniach, ponieważ są one niezbędne do przeprowadzenia interwencji, a zatem stanowią jej integralną część. Ponadto Trybunał stwierdza, że koszty administracyjne UE nie są zaliczane do wydatków na rzecz klimatu. Wydaje się jednak, że Trybunał grupuje w tej samej kategorii dwa różne rodzaje kosztów administracyjnych: koszty administracji publicznej UE i koszty administracyjne państw członkowskich. Chociaż wydatki administracyjne instytucji UE (w dziale 7 wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027) nie są uwzględniane w wydatkach na rzecz klimatu, wykonanie budżetu UE przez organy krajowe w celu osiągnięcia priorytetów UE niekoniecznie musi być zgodne z tą samą zasadą¹⁸. Ponadto w odniesieniu do krytycznej uwagi Trybunału, zgodnie z którą niektóre kamienie milowe i wartości docelowe „nie są istotne dla transformacji ekologicznej lub nie obejmują wszystkich poddziałań związanych z klimatem”, Komisja przypomina, że kamienie milowe i wartości docelowe służą do pomiaru postępów we wdrażaniu reformy lub inwestycji i nie mają na celu konkretnego pomiaru ich „efektywności środowiskowej”¹⁹.

2. Wdrażanie działań w ramach RRF przyczynia się do transformacji ekologicznej

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał uznaje bezprecedensowy charakter zasady „nie czyni poważnych szkód”, zgodnie z którą żadne działanie w ramach KPO nie powinno poważnie

¹⁴ Uwagi Trybunału nr 28–29.

¹⁵ Uwaga Trybunału nr 29.

¹⁶ Uwaga Trybunału nr 30.

¹⁷ Obszar interwencji 040: „Gospodarka wodna i ochrona zasobów wodnych (w tym gospodarowanie wodami w dorzeczu, konkretne działania przystosowania się do zmiany klimatu, ponowne użycie, ograniczanie wycieków)”.

¹⁸ Uwaga Trybunału nr 34.

¹⁹ Uwaga Trybunału nr 35.

szkodzić żadnemu celowi środowiskowemu. Trybunał zauważa, że państwa członkowskie stosowały wytyczne przedstawione przez Komisję pod pewnymi względami w różny sposób. Komisja potwierdza, że stosowanie na szczeblu krajowym pojęć obowiązujących na poziomie UE może się różnić, ale przypomina, że zastosowała odpowiednie kryterium oceny zawarte w rozporządzeniu w sprawie RRF do wszystkich państw członkowskich w jednolity sposób, zwracając się w razie potrzeby o dodatkowe informacje lub dokumenty. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał przypomina o pozytywnym ustaleniu zawartym we wcześniejszym sprawozdaniu specjalnym, w którym uznano, że ocena Komisji dotycząca zasady „nie czyn poważnych szkód” jest co do zasady właściwa²⁰.

Komisja nie podziela poglądu Trybunału wyrażonego w jego opinii w sprawie wniosku ustawodawczego dotyczącego REPowerEU, zgodnie z którym to poglądem wyłączenie niektórych działań RePowerEU z obowiązku przestrzegania zasady „nie czyn poważnych szkód”²¹ zagroziłoby skuteczności RRF w zakresie jego wkładu w transformację ekologiczną. Decyzję o tym wyłączeniu podjęli współprawodawcy, aby ułatwić uwzględnienie działań służących zaspokojeniu najpilniejszych potrzeb w zakresie dostaw energii i bezpieczeństwa dostaw w rozdziałach REPowerEU w następstwie rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Komisja zauważa, że odstępstwa te były ukierunkowane i podlegały rygorystycznym warunkom kwalifikowalności oraz że tylko kilka KPO zawiera działania objęte tymi odstępstwami²². Niezależnie od tego Trybunał zauważa, że niektóre działania w ramach KPO wyraźnie przewidują wymóg, aby organy krajowe przeprowadzały ocenę oddziaływania na środowisko, podczas gdy inne nie. Komisja przypomina, że dorobek UE dotyczący takich ocen ma zastosowanie samodzielnie i nie musi być konkretnie ujęty jako element kamieni milowych i wartości docelowych.²³

Komisja przyjmuje do wiadomości opinię Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którą nie wszystkie działania związane z klimatem są tak ekologiczne, jak planowano, ale przypomina, że jest zbyt wcześnie na ocenę skutków ekologicznych KPO, która jest przeprowadzana w ramach ocen *ex post*²⁴. Komisja odnotowuje również ustalenia Trybunału, zgodnie z którymi niektóre działania mogłyby zostać zrealizowane po niższych kosztach. Racjonalna pod względem kosztów realizacja jest pozytywnym elementem i wyraźną korzyścią wynikającą z metody finansowania opartej na wynikach, w ramach której beneficjent (tj. państwo członkowskie) jest silnie motywowany do zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów.²⁵

Komisja nie podziela opinii Trybunału na temat nieprawidłowego wkładu na rzecz klimatu przykładów przedstawionych w ramce 5. Na przykład według Trybunału działanie w Portugalii, w ramach którego sfinansowano „projekty architektoniczne i prace renowacyjne dla ośrodków ochrony ludności na obszarach wiejskich”, oraz zastosowany współczynnik klimatyczny wynoszący 100 % nie mają uzasadnienia. Komisja zauważa, że obszar interwencji dotyczący ochrony przed zagrożeniami związanymi z klimatem i zarządzania takimi zagrożeniami, który został wyraźnie przypisany temu działaniu i który został zdefiniowany przez współprawodawców, odnosi się do środków ochrony ludności, i odniesienie to nie dotyczy żadnego innego obszaru interwencji. W związku z tym Komisja uważa, że przypisanie to jest prawidłowe²⁶.

²⁰ Uwagi Trybunału nr 36–41.

²¹ Rozporządzenie (UE) 2023/435, w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności, art. 21c ust. 6.

²² Uwaga Trybunału nr 42.

²³ Uwaga Trybunału nr 43.

²⁴ Uwagi Trybunału nr 44–46.

²⁵ Uwaga Trybunału nr 47, ramka 5 i ramka 6.

²⁶ Obszar interwencji 035: „Działania w zakresie dostosowania do zmiany klimatu oraz ochrona przed zagrożeniami związanymi z klimatem i zarządzanie takimi zagrożeniami: powodzie (w tym podnoszenie

3. Sprawozdawczość w ramach RRF dotycząca wydatków na rzecz klimatu i transformacji ekologicznej

W ramach RRF kluczowymi narzędziami monitorowania postępów we wdrażaniu są kamienie milowe i wartości docelowe. Stanowią one wymierny, konkretny i weryfikowalny wskaźnik postępów państw członkowskich we wdrażaniu konkretnych reform i inwestycji, a tym samym ogólnie planu krajowego. Ponadto wspólne wskaźniki RRF mają być wykorzystywane do sprawozdawczości dotyczącej postępów oraz do monitorowania i oceny Instrumentu jako całości, a nie poszczególnych reform lub inwestycji²⁷. Akt delegowany ustanawiający wspólne wskaźniki był przedmiotem kontroli i pozytywnej opinii Parlamentu i Rady oraz wymagał zachowania równowagi między kwestiami takimi jak obciążenie administracyjne wynikające z dużej liczby wskaźników²⁸. W związku z tym, jak słusznie zauważa Trybunał, mogą one nie udzielać odpowiedzi na konkretne pytania, takie jak stopień „w jakim działania związane z klimatem w ramach RRF przyczyniają się do realizacji celów w dziedzinie klimatu”. Nie oczekuje się również, że wszystkie działania zostaną w pełni objęte wspólnymi wskaźnikami²⁹.

Europejski Trybunał Obrachunkowy odnosi się do sprawozdania Komisji, w którym oszacowano redukcje emisji gazów cieplarnianych wynikające z podzbioru działań w ramach RRF i odnotowano dotychczasowe osiągnięcie poziomu jedynie 0,5 %. Komisja zauważa, że przywoływana w sprawozdaniu data graniczna przypada w sierpniu 2023 r., czyli zaledwie około jeden rok po przyjęciu pierwszych KPO przez Radę. Ponadto w sprawozdaniu przedstawiono zachowawcze szacunki oparte wyłącznie na puli działań związanych z zielonymi obligacjami i dotyczy ono głównie postępów we wdrażaniu *inwestycji*, w przypadku których kamienie milowe i wartości docelowe na ogół określa się na późniejszym etapie funkcjonowania RRF. Komisja oczekuje zatem, że wkład szybko wzrośnie w pozostałym okresie obowiązywania RRF³⁰.

Trybunał zauważa, że sprawozdawczość dotycząca wkładu RRF na rzecz klimatu opiera się na szacowanych kosztach działań przewidzianych w KPO, a nie na rzeczywistych wydatkach, i słusznie odnotowuje, że rozporządzenie w sprawie RRF nie nakłada na Komisję obowiązku składania sprawozdań na temat rzeczywistych wydatków na rzecz klimatu. Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazuje na ryzyko, że informacje przekazane przez Komisję mogą nie odzwierciedlać rzeczywistego wkładu danego działania w wydatki na rzecz klimatu oraz że ryzyko związane z wdrażaniem może mieć wpływ na dane. Komisja zauważa, że w świetle struktury opartej na wynikach rozporządzenie w sprawie RRF nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku składania sprawozdań na temat rzeczywistych wydatków i w związku z tym nie wymaga takiej sprawozdawczości ze strony Komisji³¹.

W sprawozdaniu specjalnym porównano sprawozdania dotyczące monitorowania wydatków na cele związane z klimatem i sprawozdawczości w zakresie zielonych filarów w oparciu o różne metodyki i zwrócono uwagę, że sprawozdania te wskazują na różne rezultaty. Komisja potwierdza, że obie metodyki różnią się od siebie i służą różnym celom zgodnie z podstawą prawną – dane dotyczące monitorowania wydatków na cele klimatyczne przedstawiają *szacowane wydatki krajowe na cele klimatyczne* na etapie planowania. Sprawozdawczość dotycząca filarów odzwierciedla inny poziom

świadomości, ochrona ludności i systemy zarządzania klęskami żywiołowymi, infrastruktura i podejścia ekosystemowe)”.
²⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2106 z dnia 28 września 2021 r.

²⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/delegatedActs/1755>.

²⁹ Uwagi Trybunału nr 48–52.

³⁰ Uwaga Trybunału nr 53.

³¹ Uwagi Trybunału nr 54–59.

analizy: prezentuje z perspektywy UE rezultaty, za które Komisja wypłaciła państwom członkowskim środki z RRF. W szczególności w sprawozdawczości dotyczącej filarów prawidłowo uwzględniono fakt, że wypłaty są dokonywane również za realizację działań, które nie wiążą się z kosztami nieodłącznymi, takimi jak poprawa ram prawnych lub administracyjnych. W tym sensie sprawozdawczość dotycząca filarów zapewnia pełniejszy obraz tego, na jakiej podstawie środki UE zostały wypłacone państwom członkowskim³².

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Zalecenie 1: Lepsze oszacowanie wydatków na rzecz klimatu w ramach przyszłych instrumentów

Komisja powinna zapewnić podział działań związanych z klimatem do takiego poziomu, który umożliwiłby powiązanie ich z odpowiednim i uzasadnionym wkładem na rzecz klimatu, co w efekcie pozwoliłoby na bardziej szczegółową i precyzyjną ocenę wydatków na klimat.

Termin realizacji: na etapie projektowania instrumentów wymagających monitorowania wydatków na cele związane z klimatem

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia.

Zalecenie to dotyczy przyszłych wniosków ustawodawczych i koncepcji programów i wykracza daleko poza RRF. Komisja nie może przesądzać o kształcie przyszłych wniosków ustawodawczych i instrumentów, które będą musiały zostać dostosowane do określonej sytuacji i jako takie nie mogą być formułowane *ex ante*.

Jeśli chodzi o istotę zaleceń 1 i 2, Komisja zawsze dąży do poprawy metodyki uwzględniania kwestii klimatu i przyjmuje do wiadomości wszystkie istotne informacje, w tym ustalenia z audytu. Komisja zainwestowała również znaczne zasoby w opracowanie i zaproponowanie solidnej metodyki w ramach RRF w celu śledzenia i sprawozdawczości w zakresie wydatków związanych z klimatem w budżecie UE, przyjętej przez Parlament Europejski i Radę. Komisja uważa, że metodyka przewidziana w rozporządzeniu w sprawie RRF i stosowana przez Komisję doprowadziła do zapewnienia wystarczającego poziomu szczegółowości i dokładności. Wymóg dalszego, bardziej szczegółowego podziału działań lub środków w ramach przyszłych instrumentów będzie skutkować dodatkową złożonością i biurokracją, co będzie sprzeczne z wysiłkami na rzecz uproszczenia.

³² Uwagi Trybunału nr 60–69.

Zalecenie 2: Zapewnienie odpowiedniego projektowania przyszłych instrumentów finansowania, które mają wspierać cele i wartości docelowe w zakresie klimatu i środowiska

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- (a) **oceniła, w jaki sposób instrumenty finansowania służące realizacji celów klimatycznych UE i osiągnięciu wartości docelowych mogłyby dostarczać informacji na temat rzeczywistego wkładu w osiągnięcie tych celów;**
- (b) **uwzględniła, w monitorowaniu i ocenie efektywności, inwestycje istotne z punktu widzenia celów klimatycznych i środowiskowych.**

Termin realizacji: na etapie projektowania instrumentów obejmujących cele klimatyczne i środowiskowe

Komisja **częściowo przyjmuje** obydwa zalecenia częścikowe.

Komisja nie może przesądzać o przyszłych potencjalnych wnioskach ustawodawczych, instrumentach ani ramach monitorowania i oceny, które będą wymagały dostosowania do określonej sytuacji i jako takie nie mogą być formułowane *ex ante*. Komisja **częściowo przyjmuje** jednak oba zalecenia częścikowe w możliwym zakresie i zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa.

Zalecenie 3 – Zwiększenie skuteczności działań na rzecz transformacji ekologicznej

Komisja powinna:

- (a) **podjąć działania w celu wyeliminowania niespójności w stosowaniu zasady „nie czyn poważnych szkód” przez państwa członkowskie przy stosowaniu uproszczonego podejścia.**

Termin realizacji: czerwiec 2025 r.

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia.

Biorąc pod uwagę zakres audytu, Komisja rozumie to zalecenie jako odnoszące się do RRF, w szczególności do oceny KPO, która wymaga, aby każda reforma i inwestycja były zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. Komisja przypomina, że zasada „nie czyn poważnych szkód” ma na celu zapewnienie, aby żadne działania służące realizacji reform i inwestycji ujętych w KPO nie powodowało poważnych szkód dla sześciu celów środowiskowych. W związku z tym zasada ta nie ma na celu zapewnienia, aby wszystkie działania finansowane w ramach RRF miały charakter zrównoważony z punktu widzenia ochrony środowiska, jak wspomniał Trybunał³³. Komisja nie zgadza się z twierdzeniem, że wystąpiły niespójności w stosowaniu zasady „nie czyn poważnych szkód”.

³³ Uwaga Trybunału nr 38.

Państwa członkowskie mogą raczej stosować różne podejścia w konkretnych przypadkach, jak przewidziano w wytycznych Komisji dotyczących zasady „nie czyń poważnych szkód”. Państwa członkowskie mają prawo do korzystania z uproszczonego podejścia, gdy jest to stosowne i po przedstawieniu odpowiedniego uzasadnienia. Komisja konsekwentnie stosowała zasadę „nie czyń poważnych szkód” w swojej ocenie krajowych KPO, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF, i w stosownych przypadkach zwróciła się do państw członkowskich o przedstawienie uzasadnień.

Komisja będzie nadal zachęcać państwa członkowskie do prawidłowego wdrażania wytycznych i będzie nadal stosować te same kryteria oceny do wszystkich państw członkowskich. W stosownych przypadkach warunki dotyczące zasady „nie czyń poważnych szkód” uwzględniono w wymogach dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych, jeżeli w momencie oceny planu odbudowy i zwiększania odporności nie można było wykluczyć potencjalnych poważnych szkód dla któregokolwiek z sześciu celów środowiskowych. Trybunał stwierdził we wcześniej przeprowadzonej kontroli, że ocena ta była właściwa.³⁴

(b) w przypadku wprowadzania zmian w działaniach związanych z transformacją ekologiczną zadbać o to, aby kamienie milowe i wartości docelowe umożliwiły monitorowanie postępów w realizacji działań aż do ich ukończenia i pozwalały na ocenę, czy osiągnięto cele klimatyczne i środowiskowe tych działań.

Termin realizacji: grudzień 2025 r.

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie.

Jak zauważa Komisja, we wcześniejszym sprawozdaniu³⁵ Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że w przypadku około 5 % działań w próbie przewidziane dla nich kamienie milowe lub wartości docelowe nie wskazują na ukończenie tych działań. Komisja uważa zatem, że w przypadku zdecydowanej większości reform i inwestycji w ramach RRF rzeczywiście ustanowiono kamienie milowe lub wartości docelowe wskazujące na ukończenie, i przypomina o ograniczeniu podkreślonym w odpowiedzi Komisji na to sprawozdanie Trybunału dotyczącym pozostałej niewielkiej części działań, dla których kamienie milowe lub wartości docelowe nie wskazują na ukończenie: **„w rozporządzeniu w sprawie RRF nie ma wymogu, aby kamienie milowe i wartości docelowe służyły do pomiaru ukończenia reform i inwestycji.** Uwzględnienie kamieni milowych i wartości docelowych dotyczących ukończenia w odniesieniu do wszystkich rodzajów działań nie zawsze jest odpowiednie lub możliwe i spowodowałoby nieproporcjonalne obciążenie zarówno dla organów krajowych, jak i dla Komisji, co miałoby niewielki wpływ na ostateczne rezultaty. Ostatecznie to państwa członkowskie proponują kamienie milowe i wartości docelowe, ponieważ plany odzwierciedlają specyfikę kontekstów krajowych”³⁶.

Komisja nie może w pełni przyjąć tego zalecenia, ponieważ nie może zobowiązywać państw członkowskich do przedstawienia takich kamieni milowych. Komisja zgadza się jednak zachęcać

³⁴ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 21/2022 pt. *Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję*
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_PL.pdf.

³⁵ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 26/2023, uwaga nr 31.

³⁶ Odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 26/2023 pt. *Ramy monitorowania realizacji celów Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*,
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_PL.pdf.

państwa członkowskie, by w razie zmiany działań w ramach RRF przedstawiały kamienie milowe i wartości docelowe wskazujące na ukończenie odpowiedniej inwestycji lub reformy, w stosownych przypadkach i w miarę możliwości.

Zalecenie 4 – Ulepszenie sprawozdawczości w zakresie wydatków na rzecz klimatu w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Komisja powinna gromadzić i publikować informacje już dostarczone przez państwa członkowskie na temat rzeczywistych kosztów działań związanych z klimatem, porównywać je z szacunkowymi kosztami ujętymi w KPO i ponownie obliczać wysokość rzeczywistego wkładu na rzecz klimatu w zestawieniu z celem 37 %.

Termin realizacji: grudzień 2026 r.

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia.

Rozporządzenie w sprawie RRF nie daje Komisji podstaw prawnych do gromadzenia i publikowania danych na temat kosztów, jakie państwa członkowskie poniosły w celu wdrożenia działań RRF. W odniesieniu do sprawozdawczości rozporządzenie w sprawie RRF wyraźnie stanowi, że sprawozdawczość *ex post* dotycząca sześciu filarów ma być „oparta na zestawieniu szacunkowych wydatków przedstawionych w zatwierdzonych planach odbudowy i zwiększania odporności”³⁷. Komisja gromadzi informacje na temat rzeczywistych kosztów działań związanych z klimatem wyłącznie na podstawie ram zielonych obligacji do celów sprawozdawczości dla inwestorów. Komisja nie jest uprawniona przez państwa członkowskie ani nie jest zobowiązana na mocy rozporządzenia do wykorzystywania tych informacji do żadnych innych celów sprawozdawczych. W związku z tym Komisja nie może przyjąć zalecenia dotyczącego ponownego obliczenia rzeczywistego wkładu RRF na rzecz klimatu w stosunku do celu wynoszącego 37 %. Rozporządzenie w sprawie RRF nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku składania sprawozdań na temat faktycznie wypłaconych wydatków, a zatem Komisja nie dysponuje informacjami finansowymi niezbędnymi do przeprowadzenia takich obliczeń.

³⁷ Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 29 ust. 3.